

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Session annuelle
du Conseil d'administration**

Rome, 8–12 juin 2009

RAPPORTS D'ÉVALUATION

**Point 7 de l'ordre du
jour**

Pour examen



Distribution: GÉNÉRALE
WFP/EB.A/2009/7-D
7 mai 2009
ORIGINAL: ANGLAIS

RAPPORT SUCCINCT DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME DE PAYS MOZAMBIQUE 10446.0

Le tirage du présent document a été restreint. Les documents présentés au Conseil d'administration sont disponibles sur Internet. Consultez le site Web du PAM (<http://www.wfp.org/eb>).

NOTE AU CONSEIL D'ADMINISTRATION

Le présent document est soumis au Conseil d'administration pour examen.

Le Secrétariat invite les membres du Conseil qui auraient des questions d'ordre technique à poser sur le présent document à contacter les fonctionnaires du PAM mentionnés ci-dessous, de préférence aussi longtemps que possible avant la réunion du Conseil.

Directrice, OEDE*: Mme C. Heider tél.: 066513-2030

Chargé de l'évaluation: M. M. Denis tél.: 066513-3492

Pour toute question relative à la distribution de la documentation destinée au Conseil d'administration, prière de contacter Mme C. Panlilio, Assistante administrative de l'Unité des services de conférence (tél.: 066513-2645).

* Bureau de l'évaluation



RESUME

L'équipe d'évaluation a jugé pertinentes les activités menées par le PAM au Mozambique dans le cadre de son programme de pays, face à la pauvreté endémique et aux niveaux élevés de malnutrition infantile et d'insécurité alimentaire qui prévalent sur une grande partie du territoire.

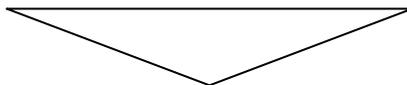
Bien que le programme de pays tienne compte des stratégies et plans nationaux, l'alimentation scolaire ne s'inscrit pas dans le cadre de la stratégie nationale du secteur de l'éducation, une situation qui compromet la durabilité des activités et les possibilités pour le Gouvernement de les reproduire à l'échelle nationale.

En dépit de ces considérations d'ordre stratégique, les interventions ont donné de bons résultats, incitant les parents ou les personnes responsables à scolariser les enfants et, plus important encore, à veiller à ce qu'ils n'abandonnent pas leurs études. L'alimentation scolaire distribuée sur place semble avoir été efficace. Les rations à emporter distribuées aux filles ainsi qu'aux orphelins et autres enfants vulnérables sont néanmoins onéreuses, et rien ne prouve qu'elles apportent un réel bénéfice au groupe auquel elles sont destinées; leur rapport coûts-avantages risque donc d'être faible.

Pour sélectionner les zones d'intervention du programme d'alimentation scolaire, le PAM a utilisé des critères de ciblage plus larges que la vulnérabilité, dont certains sont corrélés à des objectifs liés à l'éducation, si bien que les opérations sont dispersées sur l'ensemble du territoire, au détriment de leur efficacité et de leur efficience.

L'équipe d'évaluation estime qu'à l'avenir, le PAM devrait mener son action en faveur de l'alimentation scolaire au Mozambique en s'assurant que le Gouvernement appuie ces interventions en les inscrivant dans un cadre stratégique doté d'importantes ressources financières. À ce jour, l'engagement du Gouvernement mozambicain en faveur de l'alimentation scolaire reste limité et insuffisant, les interventions en cours ne concernant que 1,3 pour cent des écoles primaires du pays.

PROJET DE DECISION*



Le Conseil prend note du "Rapport succinct de l'évaluation du programme de pays Mozambique 10446.0" (WFP/EB.A/2009/7-D) et invite le PAM à donner suite aux recommandations qui y figurent, en tenant compte des questions soulevées par le Conseil au cours des débats.

* Ceci est un projet de décision. Pour la décision finale adoptée par le Conseil, voir le document intitulé "Décisions et recommandations" publié à la fin de la session du Conseil.



APERÇU GENERAL

Contexte

1. Le Mozambique, l'un des pays les plus pauvres au monde, se classe au 172^e rang des 177 pays selon l'indicateur du développement humain (IDH) établi par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) dans son rapport 2007/2008¹, malgré une croissance économique soutenue de 8 pour cent par an en moyenne entre 1996 et 2007². La position du Mozambique en queue de l'IDH révèle une pauvreté endémique qui résulte de l'histoire du pays déchiré par la guerre. De nombreux Mozambicains luttent au quotidien pour s'assurer des moyens de subsistance stables et accéder à des services sociaux de qualité, dont l'éducation.
2. La deuxième stratégie pour la réduction de la pauvreté du Mozambique pour 2006-2009 (*Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta 2006-2009*, PARPA II) vise à faire passer l'incidence de la pauvreté de 54 pour cent en 2003 à 45 pour cent en 2009. Elle compte au nombre de ses objectifs l'amélioration de l'éducation, de la santé, de la gouvernance et de la sécurité alimentaire ainsi que la réduction de la malnutrition. Entre 1997 et 2003, la pauvreté absolue est passée de 69,4 à 54,1 pour cent, mais la proportion d'enfants souffrant de malnutrition chronique a augmenté de 36 à 41 pour cent. Le Mozambique a ainsi l'un des taux de malnutrition infantile les plus élevés d'Afrique³, selon les estimations: 1,3 million d'enfants souffrent de malnutrition chronique.
3. L'instruction a considérablement progressé au Mozambique depuis dix ans, avec de nettes améliorations des taux de scolarisation dans l'enseignement primaire. Le document d'orientation de référence pour l'éducation au Mozambique est le Plan stratégique pour l'éducation et la culture 2006-2011 élaboré par le Gouvernement: Ce plan, qui énonce les priorités du Gouvernement dans ces deux secteurs, représente le cadre dans lequel se prennent les décisions concernant l'affectation des ressources nationales et de l'aide extérieure".⁴ Le plan fait mention de la production alimentaire et des repas, mais l'alimentation scolaire n'y apparaît pas comme prioritaire.

Description de l'opération

4. Le programme de pays en cours au Mozambique 10446.0 a été approuvé par le Conseil d'administration en novembre 2006 et couvre la période allant de 2007 à 2009. Comme dans le précédent programme, l'alimentation scolaire sera distribuée selon différentes modalités: i) alimentation dans l'établissement scolaire; ii) rations à emporter; et iii) appui aux internats, actuellement en cours de retrait. Les objectifs du programme de pays sont les suivants: i) amélioration de la scolarisation dans le primaire, en particulier pour les orphelins et autres enfants vulnérables et les filles; et ii) amélioration de la protection, des soins et de l'accès aux services de base pour les orphelins et autres enfants vulnérables moyennant la mise en place d'un système de protection sociale. Les activités d'alimentation scolaire sont mises en œuvre au titre du premier de ces objectifs; les activités au titre du deuxième objectif ont été réaffectées à l'intervention prolongée de

¹ Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), 2007. Rapport sur le développement humain 2007-2008, New York.

² Fiche-pays de la Banque mondiale: <http://go.worldbank.org/70UK6S1X30>.

³ <http://allafrica.com/stories/200810220903.html>

⁴ Plan stratégique pour l'éducation et la culture 2006-2011, page 1.



secours et de redressement (IPSR) 10600.0 en janvier 2008. Le renforcement des capacités du Gouvernement est l'un des objectifs stratégiques du programme de pays pour assurer la viabilité de l'action sur le long terme. Le budget du programme de pays, soit 41,9 millions de dollars, prévoit la distribution de 66 684 millions de tonnes de nourriture à 381 400 bénéficiaires.

Méthodes suivies pour l'évaluation

5. La méthode d'évaluation a consisté à recenser les principaux problèmes posés par l'exécution du programme en vue d'améliorer les interventions actuelles et futures. L'évaluation s'est déroulée en plusieurs phases: une réunion d'information et une étude préliminaire menées au Siège, à Rome, qui ont donné lieu à un rapport préalable à la mission; des travaux sur le terrain au Mozambique; et la rédaction d'un rapport. L'évaluation a été effectuée conformément au Système d'assurance qualité des évaluations (EQAS).
6. Les critères utilisés pour l'évaluation sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité. Les données ont été extraites d'entretiens et de l'analyse d'informations de sources secondaires liées aux activités du programme de pays. L'équipe d'évaluation, qui se composait de deux hommes, a effectué sa mission du 19 octobre au 1^{er} novembre 2008.

PRINCIPAUX ASPECTS DE L'EXECUTION

Conception de l'opération: pertinence et adéquation

Cohérence interne

7. Le programme de pays est conforme au Plan stratégique du PAM pour 2006-2009,⁵ par le biais de l'Objectif stratégique 4 "faciliter l'accès à l'éducation et réduire les inégalités entre les sexes dans le domaine de l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle" et de l'Objectif stratégique 5 "renforcer les capacités nationales et régionales d'établir et de gérer des programmes d'aide alimentaire et de lutte contre la faim". Ses interventions actuelles ont été jugées en cohérence avec les objectifs relatifs à l'accès à l'éducation (voir la section sur les résultats ci-dessous).
8. Le Plan stratégique du PAM pour 2008-2011⁶ introduit des modifications qui peuvent affecter la cohérence interne du programme de pays⁷. Si l'on veut que d'autres résultats viennent s'ajouter à ceux relatifs à l'accès à l'éducation, des interventions complémentaires devront être envisagées, surtout si l'alimentation scolaire vise à améliorer l'état nutritionnel des enfants, ou à briser le cycle de transmission de la dénutrition d'une génération à l'autre – Objectif stratégique 4 du nouveau Plan stratégique.

⁵ WFP/EB.A/2005/5-A/Rev.1

⁶ WFP/EB.A/2008/5-A/1/Rev.1

⁷ Le programme de pays en cours ne se fonde pas sur les Objectifs stratégiques arrêtés pour 2008-2011, mais ce paragraphe est un point de départ pour discuter des interventions futures et des modifications éventuelles à apporter au programme de pays en cours. Les Objectifs stratégiques du PAM ont considérablement évolué, des modifications qui devraient se répercuter sur ses modalités opérationnelles futures.



9. Il ressort de l'évaluation de la vulnérabilité réalisée en 2008 que la vulnérabilité était plus prononcée dans le sud du Mozambique et dans certaines zones côtières septentrionales. Dans ces régions, la vulnérabilité est une réalité depuis plusieurs années. Si l'on compare rétrospectivement ces constatations et celles dont découle le ciblage du programme d'alimentation scolaire, il est manifeste que l'envergure nationale actuelle du programme de pays ne permet pas de recourir davantage à des interventions ciblées sur les régions les plus vulnérables.

Cohérence externe

10. Le Ministère des affaires étrangères et de la coopération et le PAM ont défini les modalités de coopération entre le Gouvernement mozambicain et le PAM dans le plan d'action du programme de pays.
11. La stratégie du Gouvernement en matière d'éducation est clairement axée sur la production vivrière des potagers scolaires mais ne considère pas l'alimentation scolaire comme un domaine d'action prioritaire, de sorte que les programmes sont mis en œuvre en dehors du cadre stratégique national. Les parties prenantes sont certes de plus en plus conscientes de l'intérêt potentiel de l'alimentation scolaire mais son absence de la stratégie nationale nuit à la prise en charge nationale des interventions dans ce domaine et à leur durabilité. Tous les partenaires du développement et les interlocuteurs de l'administration publique consultés ont confirmé qu'ils étaient favorables à l'alimentation scolaire.
12. Le programme de pays a été établi conformément au Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD) pour 2007-2009, qui se fonde sur le PARPA du Mozambique, le cadre général régissant l'aide au développement du Mozambique au cours de la période 2006-2009. Le Gouvernement révisera le PARPA, et une nouvelle stratégie pour la réduction de la pauvreté est prévue pour 2011. Les organismes des Nations Unies présents au Mozambique ont donc décidé de proroger leurs programmes existants de deux ans afin de couvrir l'intervalle, témoignant ainsi de la volonté des Nations Unies d'aligner leurs interventions sur les priorités nationales et d'harmoniser leurs cycles de programmation.

Conception et adéquation du projet

13. En alignant les objectifs du programme de pays sur ses Objectifs stratégiques 4 et 5, le PAM a été confronté à un dilemme dans le choix de sa stratégie de ciblage. Si l'alimentation scolaire devait servir avant tout des objectifs éducatifs, le ciblage devait reposer sur des critères liés aux résultats scolaires et à la vulnérabilité des bénéficiaires – ce qui était généralement le cas des provinces septentrionales du Mozambique. Si l'alimentation scolaire avait principalement pour but de réduire l'insécurité alimentaire et la malnutrition, la stratégie de ciblage devait viser les régions les plus vulnérables, indépendamment du taux de réussite scolaire. La stratégie de ciblage choisie a porté sur l'ensemble du pays, avec des conséquences sur l'efficacité et l'efficience de l'intervention, comme expliqué de manière plus détaillée ci-après. Le bureau de pays revoit actuellement la stratégie de ciblage avec le Ministère de l'éducation et de la culture.
14. Les produits alimentaires utilisés dans les opérations d'alimentation scolaire du PAM au Mozambique exigent beaucoup de préparation et sont relativement coûteux, de sorte que les pouvoirs publics auront du mal à reproduire l'expérience d'une manière durable.



Résultats et processus de mise en œuvre: aspects efficients

Résultats obtenus au niveau des produits

15. Le rapport normalisé sur le projet de 2007 a comptabilisé au total 355 350 bénéficiaires, dont 43 pour cent étaient des femmes et des filles. Ce chiffre étant à peu près conforme à la prévision du programme de pays, soit 381 400 bénéficiaires, on peut raisonnablement prévoir que le programme atteindra ses objectifs quantitatifs d'ici à la fin de 2009. Toutefois, certains des chiffres communiqués font état d'importantes divergences entre le nombre prévu et le nombre effectif de bénéficiaires; par exemple, les chiffres relatifs aux rations à emporter diffèrent de plus de 400 pour cent. Bien que ces chiffres semblent positifs quant au nombre de bénéficiaires atteints, ils montrent également que les liens entre la planification et la mise en œuvre pourraient être améliorés.

Systèmes de livraison

16. L'organisation logistique du programme de pays est complexe et nécessite une main-d'œuvre importante. Cette situation est principalement due au fait que l'intervention cible toutes les écoles du pays, ce qui pose de gros problèmes logistiques au bureau de pays dans la mesure où il doit acheminer de petites quantités de produits vers de nombreux points de livraison géographiquement éloignés, au détriment de l'efficacité de l'opération.

Mécanismes d'exécution

17. Il est difficile d'effectuer un suivi régulier du fait de la dispersion des sites d'alimentation scolaire. Le personnel du PAM contrôle à intervalles réguliers les livraisons de nourriture aux bénéficiaires du programme de pays et assure le suivi à trois niveaux: intrants, produits et effets directs. Le suivi des intrants et des produits porte essentiellement sur la fourniture des produits alimentaires aux points de livraison. Dans le cadre du suivi des effets directs, l'équipe d'évaluation propose de faire la distinction entre les résultats immédiats, à moyen et à long terme.

Coût et financement des opérations

18. Le budget total du programme de pays s'élève à 41,9 millions de dollars. L'opération, qui a reçu 66 pour cent des fonds appelés en septembre 2008, est bien financée.

Rentabilité économique

19. Selon les données pour 2008, les repas servis dans les établissements scolaires coûtent environ 48 dollars par enfant par an, la moyenne globale étant de 45 dollars; les rations à emporter coûtent 130 dollars; et la nourriture fournie dans les internats 190 dollars, parce que chaque bénéficiaire reçoit plusieurs repas. Par comparaison, les crédits ordinaires alloués par le Ministère de l'éducation et de la culture aux écoles primaires se montent à 3 dollars par enfant par an. D'après l'évaluation, le suivi des coûts de l'opération est insuffisant, notamment en ce qui concerne la hausse des prix des denrées alimentaires et la rentabilité économique de cette modalité d'aide et des produits alimentaires choisis; les coûts unitaires n'ont pas été calculés depuis 2005. Les coûts globaux doivent être convertis en coûts unitaires pour pouvoir suivre les dépenses à des fins de planification et s'assurer que la reproductibilité des interventions est peu onéreuse pour les pouvoirs publics.

Résultats

Efficacité

20. L'alimentation scolaire contribue à améliorer le taux de scolarisation, comme le montre le tableau 1. Il ressort des entretiens menés avec des parents, des enseignants et des membres des communautés que parmi les enfants récemment inscrits, nombreux sont ceux qui appartiennent à des groupes fréquentant très rarement l'école. Tel est notamment le cas des nombreux orphelins et autres enfants vulnérables qui, selon les informations reçues par le PAM, ont été scolarisés pour pouvoir bénéficier du programme d'alimentation scolaire.

TABLEAU 1: PROGRES DE LA SCOLARISATION (AU NIVEAU DU PAYS)		
Année	Écoles bénéficiant de l'alimentation scolaire (%)	Écoles ne bénéficiant pas de l'alimentation scolaire (%)
2002	4,2	-0,8
2003	20,4	7,8
2004	42,1	20,4
2005	62,5	33,4
2006	61,1	37,5

Source: Équipe d'évaluation, à partir de données communiquées par Lehman, 2007⁸.

21. L'efficacité, calculée à partir des taux de poursuite/d'abandon de la scolarité, varie d'une province à l'autre, car elle dépend en grande partie de variables telles que la pauvreté, la faim, les usages culturels, les rites traditionnels et la représentation que l'on a des deux sexes. Néanmoins, l'alimentation scolaire est un moyen efficace d'encourager la poursuite ou de réduire l'abandon de la scolarité, comme le confirment les données du tableau 2.

TABLEAU 2: TAUX D'ABANDON SCOLAIRE (AU NIVEAU DU PAYS)		
Année	Écoles bénéficiant de l'alimentation scolaire (%)	Écoles ne bénéficiant pas de l'alimentation scolaire (%)
2001	9,0	7,0
2002	7,7	8,9
2003	7,6	8,6
2004	7,4	8,7
2005	8,6	10,5
2006	6,7	8,7

Source: Équipe d'évaluation, à partir de données communiquées par Lehmann, 2007.

⁸ Lehmann, C., 2007. *Food for education Works? Food assistance to Primary Schools in Mozambique. A comparative Trend Analysis of Gender Gaps, Increase in Enrollment, Promotion and Drop-out*. Bureau de pays du PAM à Maputo.



22. Il ressort de l'évaluation que l'alimentation scolaire aide à réduire les taux d'abandon de la scolarité. Les données recueillies entre 2001 et 2006 font état d'une baisse de 9 à 6,7 pour cent dans les écoles bénéficiaires, contre une hausse de 7 à 8,7 pour cent dans les écoles non bénéficiaires.
23. Les données montrent toutefois que le programme d'alimentation scolaire est moins efficace dans les trois provinces méridionales du Mozambique, où les taux d'abandon scolaire sont les plus faibles du pays. Ce point confirme les constatations faites au niveau international selon lesquelles l'alimentation scolaire est très efficace dans les régions où le niveau d'instruction est relativement bas mais l'est moins dans celles où il est plus élevé, comme le sud du Mozambique. Les chiffres présentés au tableau 3 montrent que les taux d'abandon peuvent même être plus élevés dans les écoles bénéficiant de l'alimentation scolaire.

Année	Écoles bénéficiant de l'alimentation scolaire (%)	Écoles ne bénéficiant pas de l'alimentation scolaire (%)
2002	6,5	7,0
2003	7,8	7,2
2004	5,5	7,6
2005	10,6	5,2
2006	8,0	3,8

Source: Équipe d'évaluation, à partir de données communiquées par Lehman, 2007.

24. Plusieurs initiatives mises en œuvre au Mozambique ces dernières années se sont efforcées d'améliorer la qualité de l'éducation et des taux de passage au niveau supérieur des élèves. La mesure la plus efficace a été la suppression des examens de passage à la fin de l'année scolaire, qui a permis à beaucoup plus d'élèves de progresser d'un cran. Pour ce qui est des taux de passage, l'équipe d'évaluation n'a pas noté de grandes différences entre les écoles bénéficiaires et les autres. En 2006, les écoles offrant une alimentation scolaire quotidienne ont enregistré des taux de passage de 80 pour cent pour les garçons et de 81 pour cent pour les filles, contre un taux général de 81 pour cent pour les écoles ne servant pas de repas. Pour évaluer l'efficacité de l'alimentation scolaire du point de vue de l'amélioration des résultats scolaires, il conviendra d'adopter une approche plus globale de ce type d'intervention et un suivi plus poussé.
25. De manière générale, il est difficile d'évaluer l'efficacité des rations à emporter dans la mesure où elles visent les mêmes écoles que les interventions d'alimentation scolaire. Dans le Nord, où la plupart des familles sont pauvres, sans pour autant vivre toutes dans des régions vulnérables, les rations à emporter constituent une importante mesure incitative pour les personnes s'occupant d'orphelins et autres enfants vulnérables et pour les familles ayant des filles. Il n'a toutefois pas été possible d'évaluer les effets des rations à emporter sur les taux de scolarisation et de fréquentation scolaire.
26. L'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) appuie le projet d'écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes, qui vise à fournir des aptitudes utiles dans la vie quotidienne aux orphelins et autres enfants vulnérables. Au cours de l'exécution du programme de pays en cours et du précédent programme de pays, le PAM a appuyé ce projet en servant des repas aux participants dans 28 de ces écoles pendant quatre ans. Cet appui a été conçu sous forme de projet pilote. Les problèmes posés

par l'institutionnalisation des écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes, la mise en place d'un suivi régulier, le ciblage de régions fertiles et la capacité de mesurer l'efficacité amènent à se demander si le PAM devrait maintenir son appui à ces écoles.

Impact

27. Il est probable que l'alimentation scolaire ait un impact positif à long terme sur le niveau d'instruction des bénéficiaires à titre individuel et sur les communautés tout entières du fait de l'augmentation des taux de scolarisation et de poursuite de la scolarité chez les élèves ciblés. Des données longitudinales, des études de suivi périodiques et des groupes de contrôle comparables apporteraient des renseignements supplémentaires sur les causes de ce phénomène.

Durabilité

28. La durabilité des interventions dépend de la capacité du Gouvernement de prendre en main et de gérer le programme. La meilleure façon d'y parvenir est d'adopter des stratégies de retrait accompagnées d'une action en faveur du renforcement des capacités, en limitant les coûts de fonctionnement et d'investissement à un niveau raisonnable pour permettre aux pouvoirs publics de reproduire les interventions. Depuis 2005, le PAM déploie des efforts pour que l'alimentation scolaire figure dans les plans stratégiques sectoriels du Ministère de l'éducation et de la culture. Toutefois, ces efforts se sont apparemment vus contrariés par l'impossibilité de reproduire le modèle actuel d'alimentation scolaire à plus grande échelle, par exemple dans le cadre du Plan stratégique pour l'éducation et la culture, et par le choix actuel fait par le PAM et le Ministère de l'éducation et de la culture d'un modèle de coopération reposant principalement sur la prestation de services.

Questions intersectorielles

Renforcement des capacités

29. L'objectif du programme de pays en matière de renforcement des capacités consiste à renforcer les moyens dont dispose l'administration publique pour promouvoir la pérennité des activités; la tâche est loin d'être aisée. Le PAM semble s'orienter vers des approches plus globales du renforcement des capacités: il met l'accent sur les institutions, par exemple, en choisissant de transférer la responsabilité des activités d'appui aux internats et en contribuant à la formulation des orientations générales. L'évaluation a toutefois permis de conclure que le PAM a tendance à travailler au cas par cas, sans s'appuyer sur un cadre opérationnel global. L'équipe d'évaluation, tout en reconnaissant les efforts déployés par le bureau de pays à ce jour, recommande qu'à l'avenir l'aide en faveur du renforcement des capacités soit orientée et structurée par un cadre directeur et/ou stratégique de façon à obtenir des résultats plus durables au niveau des effets directs.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Évaluation générale

30. Le programme de pays est conforme au PARPA et au PNUAD et s'appuie sur l'Objectif stratégique 4 du Plan stratégique du PAM pour 2006-2009, à savoir l'accès à l'éducation. Toutefois, bien que les interventions en cours soient utiles pour les populations



vulnérables, elles devront être de portée plus globale pour atteindre les objectifs du Plan stratégique du PAM pour 2008-2011.

31. Le programme d'alimentation scolaire a été efficace, tant du point de vue de l'accès à l'éducation que de la poursuite de la scolarité. Il semblerait aussi que le programme ait incité les familles ou les personnes s'occupant d'enfants à scolariser les filles et les orphelins et autres enfants vulnérables et à s'assurer qu'ils n'abandonnent pas leurs études.
32. La conception du programme de pays a nui à son efficacité. L'appui logistique est coûteux et exige des ressources humaines et financières conséquentes et une coordination importante. Ce problème résulte principalement de l'envergure nationale des distributions, qui suppose le transport de petites quantités de produits sur de longues distances.
33. La durabilité dépendra de l'engagement politique et financier du Ministère de l'éducation et de la culture. Le PAM et les partenaires du développement pourraient aider le Ministère à élaborer un programme national adéquat d'alimentation scolaire qui s'inscrirait dans la stratégie sectorielle du Ministère et bénéficierait de ressources du trésor public ou d'autres mécanismes de financement.

Principaux problèmes à résoudre pour l'avenir

Ciblage

34. Les interventions doivent cibler les régions les plus vulnérables où le PAM peut faire le meilleur usage de son avantage comparatif et où les interventions sont le plus conformes aux Objectifs stratégiques fixés pour 2008-2011. Étant donné l'ampleur des problèmes que connaît le Mozambique dans le domaine de l'éducation, l'alimentation scolaire doit être conçue d'une manière plus globale, en adoptant des approches plus larges faisant appel – au minimum – à d'autres organismes des Nations Unies compétents. Le processus de réforme mené dans le cadre de l'initiative "Unis dans l'action" semble fournir au PAM un cadre d'action propre à lui permettre de contribuer de manière efficace et peu coûteuse à la réalisation des objectifs du Mozambique dans le domaine de l'éducation.

Rations alimentaires

35. Pour améliorer l'efficacité de l'alimentation scolaire, les élèves devraient se voir proposer des aliments aussi tôt que possible dans la journée pour apaiser la faim immédiate et accroître ainsi leur capacité de concentration et d'apprentissage. Or, la composition actuelle de la ration ne le permet guère car la préparation de ces repas demande beaucoup de temps et d'énergie.

Rations à emporter

36. L'équipe d'évaluation estime que les interventions de distribution de rations à emporter doivent être étudiées de plus près. Leur rentabilité est mise en doute du fait que les écoles bénéficiant de l'alimentation scolaire mais pas de rations à emporter ont tiré les mêmes avantages en matière de scolarisation et de maintien à l'école des filles et des orphelins et autres enfants vulnérables que celles offrant des rations à emporter. En outre, les rations à emporter sont plus coûteuses que l'alimentation à l'école et donc beaucoup moins viables à terme. Une analyse coûts-avantages associée à une évaluation qualitative par les bénéficiaires permettrait de prendre des décisions au sujet de leur maintien.



Écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes

37. Si le PAM doit continuer à appuyer les écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes, il faut: i) l'engagement des ministères concernés; et ii) des preuves avérées fournies par la FAO quant à l'efficacité de ces écoles, à savoir que les enfants scolarisés ont acquis des aptitudes utiles dans la vie quotidienne. La FAO a récemment ajouté de nouvelles écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes où les repas ne servent pas de mesure incitative. Le PAM devrait étudier cette expérience pour voir dans quelle mesure les repas encouragent les orphelins et autres enfants vulnérables à fréquenter ces écoles; en l'absence de preuves en ce sens, le PAM n'a pas de raison de continuer à appuyer ces établissements.

Données d'expérience

38. Les interventions futures pourraient être renforcées si l'on tirait des enseignements de façon plus cohérente des opérations en cours. Les conclusions de l'évaluation et de l'examen préalable de l'alimentation scolaire de 2005 ainsi que de l'étude quantitative de Lehmann de 2007 pourraient aussi être prises en compte.

Enseignements tirés

39. Pour élaborer le schéma du nouveau programme de pays, l'équipe d'évaluation recommande de prendre en compte les questions primordiales suivantes:

- i) Un engagement de type mémorandum d'accord précisant l'engagement des pouvoirs publics en faveur de l'alimentation scolaire et le rôle qui leur incombe dans ce cadre devrait être rédigé avant la fin du programme de pays en cours. En l'absence d'un tel engagement, il est peu probable que l'alimentation scolaire puisse se poursuivre, en raison principalement des moyens limités dont dispose le PAM pour financer de telles interventions.
- ii) L'alimentation scolaire devrait suivre un modèle reproductible aussi simple que possible en ce qui concerne la logistique, les coûts unitaires, les produits alimentaires ainsi que l'entreposage et la préparation des aliments.
- iii) L'alimentation scolaire devrait s'inscrire dans un ensemble global d'interventions, en collaboration avec d'autres organismes des Nations Unies et le Ministère de l'éducation et de la culture. On augmentera ainsi les possibilités d'obtenir des résultats au-delà du niveau immédiat des produits, y compris ceux définis dans le Plan stratégique du PAM pour 2008-2011.
- iv) Une évaluation des régions ciblées devrait être réalisée de façon à viser les personnes les plus nécessiteuses des zones exposées à l'insécurité alimentaire.
- v) Les produits alimentaires utilisés devraient être simples, d'une valeur nutritionnelle élevée, faciles à préparer – comme les biscuits – et n'exigeant que de modestes installations d'entreposage. La logistique devrait aussi être simplifiée, en réduisant le nombre de livraisons au minimum.
- vi) Les prix locaux des denrées alimentaires et les coûts unitaires doivent être suivis de près pour éviter les distorsions du marché et la hausse des coûts des interventions.
- vii) Sous réserve que le Ministère de l'éducation et de la culture témoigne de son engagement en faveur de l'alimentation scolaire, le PAM et les partenaires de développement devraient établir des plans de développement des capacités d'exécution des parties prenantes nationales au niveau central et à celui des collectivités locales.

Recommandations

Recommandations stratégiques

40. L'évaluation a montré la nécessité pour le Ministère de l'éducation et de la culture, d'assumer une plus grande maîtrise des opérations et pour les opérations de s'inscrire davantage dans la durée. Il est donc recommandé que le bureau de pays du PAM abandonne ses modalités actuelles de coopération, principalement axées sur l'aide en nature, au profit d'activités d'assistance.
41. Il est recommandé que le maintien de l'appui du bureau de pays aux activités d'alimentation scolaire soit subordonné à un engagement politique et financier explicite du Ministère de l'éducation et de la culture, engagement à partir duquel une méthode simple et durable d'alimentation scolaire pourra être définie conjointement pour la période allant jusqu'en 2011.
42. L'équipe d'évaluation recommande que le PAM, une fois que le Ministère de l'éducation et de la culture se sera engagé en faveur de l'alimentation scolaire, proroge le programme de pays actuel jusqu'en 2011 et l'aligne sur le processus du PNUAD et sur la nouvelle stratégie pour la réduction de la pauvreté que le Gouvernement mozambicain doit lancer en 2011. Le bureau de pays devrait mettre à profit la période de prorogation pour mettre un terme à l'intervention d'alimentation scolaire actuelle et, en collaboration avec le Ministère de l'éducation et de la culture, pour concevoir une nouvelle modalité.
43. L'équipe d'évaluation recommande que le bureau de pays revoie son approche actuelle du programme d'alimentation scolaire pour qu'il soit reproductible à plus grande échelle, rentable, durable et qu'il recoure à des produits alimentaires disponibles localement.
44. L'équipe d'évaluation recommande que le bureau de pays et la Division de la conception et de l'appui aux programmes (OMX) effectuent une analyse coûts-avantages avant de décider s'il convient ou non de continuer à fournir des rations à emporter aux filles, surtout dans les régions où des repas sont également servis dans les établissements scolaires. L'analyse devrait prendre en compte les expériences menées dans d'autres pays.

Recommandations opérationnelles

45. Il est recommandé qu'OMX précise comment assurer le suivi des facteurs contextuels et des interventions complémentaires (voir le paragraphe 8), y compris les effets nutritionnels de l'alimentation scolaire.
46. L'équipe d'évaluation recommande que le bureau de pays revoie les systèmes de suivi existants de manière à: i) assurer un suivi régulier des coûts des opérations et des coûts unitaires qui sont des données essentielles pour évaluer l'efficacité des opérations et maintenir les coûts à des niveaux acceptables pour que le Ministère de l'éducation et de la culture puisse reproduire les interventions; et ii) utiliser les indicateurs mis au point par OMX.
47. Il est recommandé qu'à l'avenir l'action en faveur du renforcement des capacités menée par le bureau de pays s'inscrive dans un plan de développement institutionnel plus large coordonné par les donateurs pour le Ministère de l'éducation et de la culture et les administrations provinciales, appuyé par des politiques et stratégies adéquates.
48. L'équipe d'évaluation recommande que le bureau de pays examine la question des rations et étudie les solutions de remplacement telles que les biscuits. Une telle solution contribuerait à réduire le nombre des livraisons de denrées alimentaires et en faciliterait le



stockage dans les zones rurales dans des conditions difficiles et pendant de longues périodes.

49. Si les conditions nécessaires au maintien de l'appui aux écoles pratiques d'agriculture et de vie réservées aux jeunes ne sont pas réunies, l'équipe d'évaluation recommande au PAM de retirer son appui à ces écoles d'ici à la fin du cycle des projets en cours, à la mi-2009.

LISTE DES SIGLES UTILISES DANS LE PRESENT DOCUMENT

EQAS	Système d'assurance qualité des évaluations
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
IDH	indicateur du développement humain
IPSR	intervention prolongée de secours et de redressement
OMX	Division de la conception et de l'appui aux programmes
PARPA	Stratégie pour la réduction de la pauvreté (<i>Plano de Acção de Redução da Pobreza</i>)
PNUAD	Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement